

# A governança pública no combate à corrupção

Thaís Collet dos Santos Delforge\*

---

**Resumo:** Esta monografia tem por objetivo mostrar a importância da participação popular na administração pública, analisando-se brevemente alguns conceitos e institutos que trazem uma melhor compreensão do por que a corrupção é tão presente em nossa sociedade. Com base nos apontamentos iniciais e na apresentação da construção do conceito de cidadania no país, são apontadas possíveis causas da ineficiência dos atuais métodos e instrumentos de controle da corrupção, apresentando-se como alternativa um modelo de administração pública baseado na participação efetiva da população.

**Palavras-chave:** Administração pública. Participação popular. Controle da corrupção.

---

## 1 Introdução

O fenômeno da corrupção é antigo no Brasil e no mundo, provocando grandes prejuízos nos locais onde ocorre. O tema é bastante amplo e difícil de ser esgotado, pois abrange aspectos históricos, administrativos, jurídicos e sociais. Neste trabalho, analisaram-se alguns pressupostos dos principais caminhos no combate à corrupção, quais sejam: a participação popular, o controle social e o desenvolvimento de uma governança pública.

Inicialmente, elaborou-se uma abordagem histórico-cultural em relação à origem da corrupção, sem concluir, no entanto, que esta se encontra ligada à natureza do homem e ao convívio social. A seguir, observou-se a construção do conceito de corrupção considerando sua

---

\* Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás e Estagiária – Agência Municipal de Meio Ambiente.

relação direta com a quebra de valores éticos e morais. Nesse ponto, verificou-se também o conceito de moralidade e a tese da existência de uma moral paralela no cotidiano social.

Com base nessas informações iniciais, analisou-se o processo de construção da cidadania no Brasil e suas implicações nas situações econômica, política e social da atualidade.

Após essas explanações iniciais, analisaram-se brevemente os sistemas de controle atuais, demonstrando suas falhas e possíveis modificações que poderiam melhorar o sistema de controle do país.

Com esses apontamentos é possível compreender melhor a importância da participação social no ambiente político, legislativo e jurídico, apresentando as principais formas de participação, quais sejam: a coleta de informação, a audiência pública e o orçamento participativo, medidas previstas na legislação, verificando também a utilização prática dessas formas.

Seguindo esse caminho, são abordados a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Responsabilidade Civil, a Ação Popular e a Ação Civil Pública, principais instrumentos processuais e legais utilizados no combate à corrupção, analisando suas hipóteses de cabimento e algumas de suas falhas.

Para compreender melhor o modelo de administração exposto no decorrer do texto, elaborou-se um comentário em relação às mudanças ocorridas no processo de comunicação, iniciadas com o maior acesso à internet, quais sejam: rapidez nas comunicações; maior interação entre cidadão e governo; maior interação entre os cidadãos; possibilidade de se obter documentos e certidões por meio de computadores; necessidade e cobrança de maior transparência pública; possibilidade de o cidadão opinar.

Com base nesses apontamentos, apresentou-se um modelo de administração – a governança pública – que trará maior proximidade entre governo, empresas e sociedade civil, representando os anseios e as propostas de soluções para os problemas que afligem toda a sociedade.

## 2 Perfil histórico e conceitual da corrupção

### 2.1 Origens da corrupção

A corrupção não é um tema novo. Estudiosos deste assunto apontam indícios de corrupção desde os primórdios do país e mostram como esses indícios se perpetuaram e foram decisivos para a construção da administração pública brasileira.

Segundo Holanda (1995 apud COSTA, 2005, p. 2): “No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”. Sarmiento afirmou (1999 apud COSTA, 2005, p. 2): “A corrupção nos setores públicos é um dos males que assolam as nações contemporâneas, mas que no Brasil tem assumido conotações surpreendentes e desalentadoras”. E Tácito (1999 apud COSTA, 2005, p. 2): “A corrupção tem raízes seculares na história dos costumes políticos, aqui e alhures”.

DAMATTA (1986 apud COSTA, 2005) analisou o “jeitinho brasileiro”, concluindo que tal costume seria uma forma de driblar a excessiva regulamentação, por vezes criadora de proibições apartadas da realidade social. Outros autores expressaram sua opinião em relação à corrupção em frases que se tornaram célebres, como a de Barbosa (apud COSTA, 2005), quando disse: “De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto”. Ramos (apud COSTA, 2005), por sua vez, afirmou: “[...] há quem não compreenda que um ato administrativo seja isento de lucro pessoal”.

Faoro (apud COSTA, 2005, p. 3), ao analisar a organização administrativa do Brasil Colônia, salientou que “os vícios que a colônia revela nos funcionários portugueses se escondem na contradição entre os regimentos, leis e provisões e a conduta jurídica, com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza”.

Rocha (apud COSTA, 2005, p. 3) afirmou que

[...] os políticos brasileiros herdaram da colonização portuguesa, dentre outras coisas, esta sífilis política que é a voluntarização do seu desempenho no espaço governamental, a particularização do poder e a conversão dos palácios em suas casas sem lei que não a do seu próprio interesse e a da sua própria vontade.

Ribeiro (apud COSTA, 2005, p. 4) notou que na formação do Brasil “[...] houve uma imbricação entre as esferas de poder estatal e privado, ainda que ocasionalmente uma tenha se sobreposto à outra”, indicando a falta de uma tradição de impessoalidade no serviço público, o que favoreceu a confusão entre as duas searas, gerando facilidades para a perpetração da corrupção administrativa.

Com base nesses fragmentos de frases e opiniões podemos perceber como a corrupção foi acontecendo e como se foi aprimorando ao longo do tempo, até chegarmos à noção que temos hoje a esse respeito.

O combate à corrupção vem ocorrendo há algum tempo. Pinto (apud COSTA, 2005, p. 4), filho do deputado Bilac Pinto, autor do projeto que resultou na Lei n. 3.502/1958, que ficou conhecida pelo seu nome, asseverou, em 1960, que “a corrupção, em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país, assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parece ter sido institucionalizada”. Assis (apud COSTA, 2005, p. 4), ao estudar o tema nos anos 1980, observou que na administração pública brasileira “[...] os braços operacionais do Estado vergam ao peso dos interesses particulares, do tráfico de influência, do apaniguamento de protegidos”.

Para entender o que vem a ser a corrupção é necessário, primeiro, observar que ela ocorre devido ao desaparecimento de valores éticos e morais na sociedade.

## **2.2 A moralidade**

Quando se fala em moralidade, tem-se não um conceito, mas uma noção, construída em determinado período de tempo e baseada nas

relações humanas, que estabelecem certo padrão de valores e ideais. Assim, a moral é aquilo que não contraria os valores predominantes numa determinada realidade social e histórica.

Ao explicar a Teoria do Mínimo Ético, Reale (2005) afirma que a moral é o mundo da conduta espontânea, do comportamento que encontra em si próprio a razão de existir. O ato moral implica a adesão do espírito ao conteúdo da regra. A moral, para realizar-se de forma autêntica, necessita da adesão dos obrigados, que ao praticarem um ato consciente de sua moralidade já aderiram ao mandamento a que obedecem.

A Teoria do Mínimo Ético explica que o direito representa apenas o mínimo de moral declaratório obrigatório para que a sociedade possa sobreviver. A moral é cumprida de maneira espontânea, mas as violações a ela são inevitáveis e, por isso, devem ser tratadas de forma específica. O direito é a parte da moralidade munida de garantias específicas que positiva certos costumes para manter a ordem e a pacificação social.

A moralidade tornou-se um dos princípios basilares da administração pública, que deve ter todos os seus atos fundamentados neste princípio, para que estes possam ser legais e adequados à finalidade pública. Os atos administrativos, portanto, deverão obedecer, além da norma jurídica, a norma ética, pois a moral administrativa, imposta ao agente público, deve seguir as exigências da instituição e ter como finalidade o bem comum.

Para explicar tal questão, Ferreira (2000, p. 126) resumiu o entendimento de Maurice Hauriou, que reconhecia que a administração pública possuía um conjunto de regras que formava certa axiologia da instituição que não poderia ser confundida com a moral comum. Assim referiu-se ele à moralidade administrativa:

[...] mencionando, de início, a conformidade com os princípios basilares da *boa administração*, ao conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, da sua disciplina interna; para, depois, sucessivamente, aludir ao ultrapasado do controle da legalidade estrita, a fim de se atingir uma moral jurídica, eis que quem toma decisões tem de escolher, não só o legal em face do *ilegal*; o *justo*, frente o *injusto*; o *conveniente*, em desfavor do *inconveniente*, mas também o *honesto*, diante do desonesto.

Partindo desse apontamento, Brandão (1951, p. 458) concluiu:

A subordinação do poder público a esta função possui caráter institucional; por sua vez, a atividade daqueles que servem à administração denota caráter funcional: o poder público encontra-se ao serviço da ideia mãe, dela retirando o programa da ação a desenvolver; as atividades dos administradores. Se utilizam meios jurídicos e técnicos, destinam-se, por sua vez a lograr, como resultado, a prestação de um serviço de interesse geral e, por isso, realizam uma função enquanto concretizam a ideia diretriz.

Portanto, a moral administrativa é própria da coletividade institucionalizada, que foi organizada com um determinado fim e que busca nortear sua conduta com base nos fins propostos pela administração. Essa moral também deve ser estendida à justiça e à probidade dentro e fora da administração, caso contrário poderia constituir puro regime de força.

### **2.3 A moral paralela**

Gordillo (2001), em sua obra *La administracion paralela*, fala sobre a existência de outra moral que provoca o surgimento de uma administração paralela, ou seja, um “parassistema jurídico-administrativo”. O surgimento desse parassistema decorre da existência de normas inválidas que fazem com que a sociedade descumpra todas as normas, boas e ruins. Esse descumprimento propicia o surgimento de um sistema paralelo ao sistema vigente.

O sistema paralelo revela a existência concomitante de procedimentos formais e informais, governo instituído e paralelo, organizações formais e informais e a existência de uma dupla moral, e não transgressões à moral, em todas as esferas da vida pública e privada. Gordillo (1982, p. 74) explica que esse tipo de situação ocorre em razão da propagação da violação do sistema instituído e da criação de um sistema paralelo de normas de conduta:

A norma sistemática subsiste na forma, mas cedeu seu lugar na realidade para a norma parassistemática [...] Uma vez admitida a aparição e a necessidade do parassistema, já não é possível controlá-lo e mantê-lo dentro dos limites toleráveis ou prudentes, simplesmente o parassistema transborda e ameaça todo o sistema.

A existência dessa moral paralela na administração pública causa um grande problema, porque deixa sem qualquer sanção atos que, embora legais, atentam contra o senso comum de honestidade e de justiça.

Para mudar essa situação, Gordillo acredita que não é necessário tornar o sistema mais rígido, mas sim retirar dele o que for excessivo, irreal, intolerante e sem valor. Enrijecendo o sistema, este entrará em descrédito generalizado e não terá seu cumprimento sistemático.

Segundo o autor, com a participação popular no controle da administração pública será possível extinguir a administração e a moral paralelas. Um sistema apoiado pelos cidadãos terá coesão e poderá se tornar realidade. Gordillo acredita que as normas do sistema devem ser elaboradas com a participação popular por meio da discussão e dos debates públicos para que correspondam ao pensamento da sociedade, refletindo suas aspirações, obtendo então adesão e consenso da comunidade. Assim, haverá o cumprimento efetivo das normas do sistema e a abolição de qualquer parassistema.

## **2.4 Corrupção**

A corrupção, de acordo com conceito seguido pelo Banco Mundial – abuso de poder público para benefício privado –, ocorre quando um agente viola as regras estabelecidas pelo principal, entrando em conluio com outras partes e promovendo seu próprio benefício (TANZI; DAVOODI, 1997). Há vários conceitos que explicam o que vem a ser esta prática, e vários deles definem o que viria a ser um ato ou um costume advindo da corrupção.

A primeira documentação de um ato de corrupção de que se tem notícia na história do Brasil é a Carta de Achamento, de Caminha (1500), que, de modo sugestivo, escreve o seguinte parágrafo:

E desta maneira dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta Vossa terra vi. E se a um pouco alonguei, Ela me perdoe. Porque o desejo que tinha de Vos tudo dizer, mo fez pôr assim pelo miúdo. E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d’Ela receberei em muita mercê.

O singelo pedido de Pero Vaz de Caminha ao rei dom Manuel para que traga de volta a Portugal o genro que cumpria pena na ilha de São Tomé já se incorporou ao folclore nacional. No entanto, é revelador de uma prática muito comum na cultura da administração colonial portuguesa, que se instalou durante o processo de formação do Brasil Colônia e se perpetuou de maneira surpreendente.

Infelizmente, práticas como essa assumiram tamanha intensidade e extensão que parecem ter sido institucionalizadas em nosso país. Tornaram-se tão comuns na sociedade que algumas pessoas consideram normais as situações de apadrinhamento, proteção, nepotismo, favorecimento étnico e religioso – um verdadeiro clientelismo visto com naturalidade.

A coletânea de textos intitulada *Caminhos da transparência*, organizada por Speck (2002), relaciona a origem do Estado a práticas como o nepotismo:

As origens do nepotismo, ou da utilização clientelista, fisiológica ou eleitoreira dos cargos e empregos públicos, confundem-se com a origem do próprio Estado. Não apenas do Estado moderno, mas da organização estatal em sua forma mais primitiva, de que é exemplo a estrutura monárquica de poder, fundada essencialmente na ideia de hereditariedade em que inexistia qualquer associação ou vinculação entre o direito de exercer o poder político e um sistema de mérito ou mesmo a impessoalidade.

A esse respeito, é relevante a abordagem feita por Bobbio (1991, p. 178), ao analisar o sistema político em que predominam o favoritismo e as lealdades grupais:

Onde o desenvolvimento determina processos de desagregação social, por vezes macroscópicos, e os partidos e estruturas políticas modernas foram introduzidos “do alto”, sem o suporte de um adequado processo de mobilização política, também é claro que, em lugar do clientelismo tradicional, tende a afirmar-se um outro estilo de clientelismo que compromete, colocando-se acima dos cidadãos, não os já notáveis de outros tempos, mas os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.). É importante observar como esta forma de clientelismo, à semelhança do clientelismo tradicional, tem por resultado não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos civis autônomos.

Assim, exemplos típicos de patrimonialismo, nepotismo e clientelismo andam de mãos dadas, convertendo o acesso aos cargos e empregos públicos em moeda de troca e fator de coesão e legitimação dos detentores do poder.

Percebe-se que grande parte dos atos e dos casos de corrupção nasce com o processo eleitoral. É neste momento que os políticos necessitam fazer alianças, buscando apoio de empresas que oferecem seus serviços ao Estado, de pessoas que trocarão votos e um apoio feudal por empregos ou ainda de outros particulares que, de alguma forma, oferecerão algum tipo de serviço superfaturado, auferindo altos lucros.

As campanhas brasileiras são extremamente dispendiosas. Os candidatos a qualquer cargo político gastam rios de dinheiro para se eleger na expectativa de conseguir, durante o mandato, ganhos compensatórios muito superiores aos gastos com a campanha.

Esses ganhos futuros podem assumir variadas formas, tais como: licitações públicas viciadas em favor de suas próprias empresas ou de empresas de parentes ou “contribuintes” de sua campanha; destinação de verbas públicas para entidades fantasmas a título de doação; concessão de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais e

outros subsídios para empresas “amigas”; decisões de políticas públicas diversas favorecendo certos grupos.

Os ganhos e as contribuições podem ocorrer antes ou depois da eleição do candidato, em forma de antecipação na prestação de serviços após a eleição ou de cobranças por tais serviços executados ao longo do mandato.

Outro exemplo do gasto exorbitante nas campanhas eleitorais é o horário eleitoral gratuito, que se tem tornado cada vez mais caro em função de os candidatos despenderem enormes quantias de dinheiro para o pagamento de especialistas em marketing político e empresas produtoras de vídeo para a condução de sua campanha na rede televisiva. A cada nova campanha eleitoral observamos que a qualidade dos programas eleitorais se tem assemelhado à de filmes e novelas. Há equipes de profissionais da área espalhadas pelo país trabalhando para que candidatos se assemelhem aos famosos da TV e do cinema.

Como tudo isso é pago? Um dos principais meios de desvio de verba pública tem sido a fraude em licitações. O superfaturamento de bens e serviços é extremamente atraente aos que desejam auferir lucros altos de maneira ilícita. É nesta fase que boa parte dos políticos e administradores retribui favores aos patrocinadores de suas campanhas políticas ou ao grupo de vassalos que os apoia.

Para combater a corrupção em licitações é necessário haver regras que garantam a máxima abertura à participação de empresas e maior transparência aos atos da administração. No entanto, apenas o viés técnico não é suficiente para o combate à corrupção. É necessário que ocorra envolvimento social, tal como o de comunidades relacionadas a determinadas obras, partidos políticos, jornais, sindicatos e, em especial, as organizações da sociedade civil.

Além dos prejuízos mais evidentes provocados pela corrupção em licitações, não podemos olvidar que ela também prejudica os setores de fornecimento de bens e serviços ao governo, que cumprem seu papel de maneira lícita. A formação de classes de fornecedores e a forçada especialização provocada por barreiras postiças à entrada de novos fornecedores favorecem a ação de empresas pertencentes a pessoas que detêm

o poder político, obrigando os fornecedores que não obtêm os mesmos privilégios e contratos a fechar suas portas ou a aceitar subcontratações a preços aviltados. Esta prática termina por desestimular investimentos na modernização das empresas e na capacitação de seus empregados, desestimulando também a concorrência e dificultando ainda mais a quebra do círculo vicioso de práticas de corrupção.

Pelo exposto, não é exagero afirmar que a corrupção é um problema de Estado, uma vez que não afronta apenas a administração pública, mas também a estabilidade econômica e democrática e a soberania do país. É uma ameaça que traz prejuízos para o desenvolvimento, agravando a situação de pobreza de milhões de pessoas em todo o mundo.

O prejuízo provocado pela corrupção vai além do déficit financeiro. O descontentamento, a falta de esperança na mudança e no fim do círculo vicioso –fazem com que as pessoas aceitem a corrupção como um estigma da classe política, da cultura nacional, do modo de vida do homem, desacreditando nas instituições democráticas e acreditando em velhos e fracassados remédios de poder e controle social.

As tentativas da sociedade em coibir a prática da corrupção lamentavelmente não têm obtido o resultado esperado. A principal causa tem sido a certeza da impunidade por quem pratica esses atos. Quantas vezes ouvimos: “Isto dá cadeia?” Quantas vezes deu? O corrupto sabe que não será efetivamente punido e que o “benefício” advindo do ato de corrupção compensa o risco de ser concretamente punido.

A impunidade existe não por falta de legislação, mas sim pela morosidade em julgar, pelo corporativismo nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo foro privilegiado, pelas garantias do servidor público, pelo garantismo ao extremo. Para combater a corrupção é necessária uma mudança na mentalidade das pessoas somada a uma efetiva punição dos culpados.

O combate à corrupção requer mais do que leis – requer uma sociedade formada por cidadãos probos e participantes das decisões do Estado que cobrem dos seus representantes que lutem pelos direitos e pelos benefícios de seus eleitores.

## 2.5 Meios de controle e ineficiência

A corrupção encontra-se fortemente instalada na sociedade brasileira, ocorrendo tanto em grandes operações quanto no cotidiano em geral, portanto combatê-la não é tarefa fácil.

De acordo com o art. 70, § único da Constituição de 1988:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária.

Para analisar esta questão, verificaremos como funcionam os sistemas de controle interno e externo, suas falhas e como poderíamos aprimorá-los.

O controle interno é estabelecido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, devendo ser integrado e ter natureza administrativa. Essa espécie de controle é exercida sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e de aplicação do dinheiro público por seus superiores hierárquicos. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Entretanto, esse tipo de controle não ocorre adequadamente, o que verificamos, na maioria dos casos, é o cumprimento de um viés contábil do processo fiscalizatório, trazendo como consequência controle interno ineficiente, sobrecarga de tarefas e acúmulo de etapas de fiscalização, que deverão ser realizadas pelo controle externo.

O controle externo é exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos técnicos e não jurídicos, pois julgam contas e a legalidade de atos para registro. Esses tribunais realizam inspeção e auditoria de natureza contábil e financeira de um determinado órgão ou unidade administrativa, selecionando as contas que deverão ser fiscalizadas de forma detalhada quando houver suspeita de algum tipo de irregularidade.

Os Tribunais de Contas, no Brasil, são integrados por ministros ou conselheiros, procuradores e auditores que deliberam a respeito do direcionamento dos processos e em relação à produção de decisões. A instrução dos processos é feita pela área técnica, que deverá ser composta por profissionais especializados em várias áreas. Essas Cortes, por provocação externa ou por própria iniciativa, fiscalizam as instituições quanto a sua probidade e eficiência administrativas.

O Tribunal de Contas da União é integrado por nove ministros, tendo sede no Distrito Federal, com jurisdição em todo o território nacional. Os Tribunais de Contas dos estados serão compostos por sete conselheiros e terão sua disposição estabelecida pelas respectivas Constituições estaduais.

No entanto, o funcionamento das modalidades de controle não é o ideal. Por não realizar uma auditoria eficiente, o controle interno provoca um acúmulo de funções que deverão ser assumidas pelos Tribunais de Contas. Estes, por sua vez, não conseguem fiscalizar eficazmente a aplicação de recursos e de subvenções.

Consequentemente, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deixa de ser feita de maneira preventiva e concomitante para ocorrer apenas *a posteriori*, quando é mais difícil impedir o mau uso do recurso, sua aplicação incorreta ou seu desvio.

Um controle interno deficiente prejudica todo o processo de fiscalização da aplicação de recursos, pois deixa de apontar sua má aplicação e de exigir a correção dos desvios no momento oportuno. A perda de oportunidade no apontamento dos erros faz com que vários recursos sejam perdidos e/ou mal aplicados.

O controle interno, apesar de ser constitucionalmente obrigatório, às vezes não é exercido de forma adequada. Observamos que um dos motivos é a dificuldade de assimilação e de aplicação de suas diretrizes, pois estas se encontram dispersas em várias leis, medidas provisórias, decretos, portarias e instruções normativas. Essa dispersão faz com que a aplicação das diretrizes, muitas vezes, se subordine ao critério e ao conhecimento do corpo técnico que analisará a questão em pauta.

O corpo técnico, responsável pela análise dos dois tipos de controle, também não é ideal. Os Tribunais de Contas e os órgãos da administração pública são compostos por servidores normalmente vinculados à atividade político-partidária e indicados por critérios que não o preparo técnico e o merecimento.

O atrelamento e a politização nesses órgãos são fundamentais para definir a falta de efetividade no cumprimento das atribuições de fiscalização. Há um grande comprometimento em relação a isso, pois os funcionários, em grande parte, são despreparados para desempenhar as atribuições a que estão destinados ou são empregados conforme a permanência no governo do candidato a que dão apoio. O resultado é um trabalho de fiscalização ineficiente, sem continuidade e sem comprometimento.

Outro problema decorrente do atrelamento a grupos políticos e à composição dos Tribunais de Contas é a falta de uniformidade nas decisões proferidas por estas Cortes e a ausência de jurisprudências firmadas por elas. A dificuldade de obter uniformidade na análise de contas compromete seu julgamento, bem como a transparência e o bom desempenho dos Tribunais de Contas.

Se os Tribunais de Contas proferissem decisões mais uniformes, seria mais simples e seguro proceder à análise processual. As práticas que contivessem desvios seriam analisadas e punidas da mesma maneira em todas as Cortes do país. Isso tornaria o trabalho dos Tribunais de Contas mais fácil e mais eficaz, podendo até mesmo haver uma sistematização de jurisprudências provenientes deste trabalho.

## **3 Os principais instrumentos de controle da corrupção**

### **3.1 A construção do conceito de cidadania no Brasil**

Segundo o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (2001), cidadania é a condição da pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que permitem participar da vida política.

Celso Lafer (1997), ao citar Hannah Arendt, conclui:

A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos.

Para Floriani (2011), “ao abordar a acepção da palavra cidadania, é necessário, também, se referir a conceitos como igualdade, democracia, justiça, ética, política, condição humana e informação”. O autor diz ainda que a cidadania exige condições materiais, políticas e culturais para sua realização.

Percebe-se, portanto, que o conceito de cidadania, como outros conceitos já tratados neste trabalho, também é inexato, variando conforme a época e a sociedade. Uma sociedade é constituída de cidadãos, que em maior ou menor grau exercem seus direitos e deveres. Fiscalizar a administração pública é um dever e, ao mesmo tempo, um direito que deveria ser exercido por todos os cidadãos. Essa fiscalização certamente pode diminuir a prática da corrupção.

Para que o combate à corrupção se torne mais efetivo, é necessário o envolvimento de toda a sociedade. Os níveis de corrupção tornam-se comedidos quando há no país um grupo político elucidado e corajoso, juntamente com apoio público e com um setor privado interessado e bem liderado. O mais importante, e também o elemento mais difícil de ser engajado, é uma sociedade civil participativa, disposta a exercer seus direitos e deveres de cidadã na transformação da sociedade na qual vive.

Uma sociedade consciente e participativa sabe que a efetividade do direito e das suas normas dependerá sempre de sua participação, de sua organização, de sua conscientização, de sua informação, pressionando o Estado e os agentes públicos.

É necessário frisar que o exercício da cidadania não deve resumir-se ao direito de voto. A cidadania deve ser entendida como uma atividade

em permanente aprimoramento e construção, sendo exercida também após a eleição, com a fiscalização do trabalho dos representantes.

No Brasil, vemos claramente que a cidadania nem remotamente é exercida como deveria ser, e essa é a origem de vários dos problemas sociais, econômicos e políticos que enfrentamos. Para entender melhor essa situação, utilizaremos a sequência de evolução da cidadania proposta por Marshall (1967) em seu livro *Cidadania, classe social e status*. Ele utiliza como exemplo a evolução da cidadania na Inglaterra e demonstra que os primeiros direitos a serem conquistados foram os direitos civis de liberdade, igualdade e propriedade. A partir da aquisição desses direitos, o cidadão inglês sentiu necessidade de conquistar seus direitos políticos para ter seus interesses representados na esfera de poder. Com a conquista dos direitos civis e políticos foi mais fácil e efetiva a conquista dos direitos sociais, de emprego, educação e moradia.

Os direitos civis de liberdade, igualdade e propriedade foram garantidos por um Poder Judiciário independente. A partir do exercício dos direitos civis, houve a expansão dos direitos políticos a quem não podia votar e a consolidação desses direitos pelos partidos e pelo Poder Legislativo. Por iniciativa dos partidos e do Congresso houve a votação dos direitos sociais, que foram colocados em prática pelo Poder Executivo.

Portanto, a base de todas as conquistas, nesse modelo de construção da cidadania, foram os direitos civis, sendo essas conquistas ampliadas à medida que a participação popular se ampliou e cobrou efetiva representação.

De acordo com Carvalho, em seu livro *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2002), no Brasil, a sequência de conquistas de direito foi invertida. Primeiro surgiram os direitos sociais, implantados durante o período de diminuição dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um governo ditatorial, que se tornou um dos mais populares da história.

A inversão dessa sequência logicamente traz consequências diferentes para a construção do conceito de cidadania. Quando os direitos sociais passam a ser a base da construção da cidadania, costuma ocorrer uma excessiva valorização do Poder Executivo.

No Brasil, os direitos sociais foram implantados durante os períodos ditatoriais, quando o Poder Legislativo estava fechado ou funcionava apenas de forma “decorativa”. Isso fez com que boa parte da população supervalorizasse o Poder Executivo, acreditando que o governo é o segmento mais importante do poder, de quem vale a pena se aproximar.

Essa situação surge mais claramente no período de eleições, quando as candidaturas ligadas ao Poder Executivo recebem mais atenção da população. A preferência pelo Poder Executivo por parte da população confere excessiva centralização deste poder.

A posição assumida pelo povo dirige a ação política, sobretudo, para a negociação direta com o governo, sem ter ajuda ou influência da representação do Poder Legislativo, fazendo com que o povo esteja sempre em busca de um “salvador da pátria”. Infelizmente, a experiência de governo democrático ainda é curta, e os problemas sociais persistem, diminuindo a paciência popular no que diz respeito ao mecanismo democrático de decisão, que é mais lento, estando sempre em busca de soluções rápidas e de lideranças carismáticas e/ou messiânicas (CARVALHO, 2002).

A valorização do Poder Executivo provocou a desvalorização do Poder Legislativo. Por não compreender a importância dos mecanismos de representação, a população devota a vereadores, deputados e senadores um desprestígio acentuado, cultivando uma cultura política estadista, com uma visão corporativista dos interesses coletivos. Essa situação pode ser vista com maior nitidez por meio da distribuição de benefícios sociais com base em agregação sucessiva de categorias de trabalhadores.

Essa agregação sucessiva, estudada por Santos (1994) e definida como “cidadania regulada”, exemplifica a situação em que categorias de trabalhadores deveriam se unir em torno de um sindicalismo corporativo, entendendo que os benefícios sociais não eram um direito de todos e, sim, resultado da negociação de cada categoria de trabalhadores com o governo.

Essa situação demonstra a falta de organização autônoma da sociedade, fazendo com que os interesses corporativos prevaleçam e os

grandes problemas, sofridos pela maior parte da população, continuem sem solução. Percebemos que os legisladores reduzem seu papel a verdadeiros intermediários de favores pessoais perante o Poder Executivo. O eleitor vota em deputado em troca de favores pessoais, os deputados apoiam o governo em troca de cargos e verbas a serem distribuídas entre os eleitores. Resumindo: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de obter benefícios pessoais (CARVALHO 2002).

Para muitas pessoas, a solução para esse problema estaria nas reformas políticas, como a eleitoral, a partidária e a da forma de governo. No entanto, para reduzir a ineficácia do sistema representativo, é necessário tempo para que a democracia do Brasil amadureça e se consolide. É durante esse tempo que serão feitas as correções nos mecanismos políticos, ampliado o gozo dos direitos civis e reforçados os direitos políticos, mudando a cultura política.

A inversão da sequência de conquistas de direitos reforçou a supremacia do Estado. Para que a democracia se consolide, é necessário reforçar a organização da sociedade, democratizando o poder. Essa organização deve ser feita contra o Estado corporativo, colonizado (CARVALHO, 2002).

A consolidação democrática passa pela organização da sociedade e pela preparação da administração pública para atender aos anseios desta sociedade. A mudança sugere maior participação popular e controle social, que aos poucos vêm obtendo a relevância de que necessitam, para que a pessoa do administrado possa ter uma possibilidade real – e não formal – de interseção e desempenho de sua função.

### **3.2 Participação popular e controle social**

Uma sociedade participativa é aquela que não se contenta com o direito de voto e representação apenas em períodos eleitorais. A sociedade participativa faz questão de estar presente nos processos de decisões e formular seu juízo em relação aos assuntos de seu interesse.

A participação popular está intimamente relacionada ao conceito de controle social, pois a população pretende que o poder público que

delegou não seja nocivo aos seus interesses. O controle social pressupõe participação popular e, ainda, o exercício do poder estatal em cooperação e subsidiariedade, dando ênfase à consensualidade (BRASIL, 2001).

A cooperação entre Estado e sociedade se dá pela participação social, que poderá fazer com que a compreensão dos problemas e a formação de soluções sejam efetivadas e voltadas para as verdadeiras razões da sua existência. Nesse sentido, observa-se que só coopera, realmente, aquele grupo social que divide, na medida de suas possibilidades, o ônus da decisão, que oferece sua parcela de colaboração no processo de formação da decisão da administração pública.

Havendo essa cooperação, é possível pleitear, com a ajuda da sociedade, uma conduta a ser implementada pelo Estado, seja pela intervenção ativa deste, seja por meio da apresentação de sugestões e propostas, ou pela verificação dos requisitos relacionados ao adequado atendimento do interesse público.

Pode-se exemplificar, classificar e sintetizar a participação popular por meio das palavras de Torres (2001):

A participação administrativa, a sua vez, provavelmente a que mais se expandiu nas últimas décadas, vem conferir maior legitimidade aos atos da Administração e ampliar o controle sobre o governante. Pode ser informativa, realizada a partir da publicidade que se confere aos atos estatais; se efetivar na via da execução, abrindo-se à colaboração dos entes privados na satisfação dos interesses públicos e à adesão do administrado, à execução dos planejamentos governamentais nos seus aspectos dispositivos; realizar-se pela consulta, em que a Administração ouve indivíduos e entidades interessadas antes de tomar a decisão, a exemplo das audiências públicas, debates públicos, coleta de opiniões e a integração de administrados em colegiados mistos; por fim, pode vislumbrar-se na participação na decisão, instituída exclusivamente por lei e firmada sobre a simples provocação da Administração para que tome uma decisão, como, por exemplo, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas de reclamação relativa à prestação de serviços públicos, até a co-decisão pelo voto ou pelo veto, seja em audiências públicas ou em colegiados deliberativos.

### 3.3 Previsão constitucional do controle social

No art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, é explícito que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Essa possibilidade de exercício direto do poder vai além do controle da atividade política, abrangendo também a possibilidade de intervenção na qualidade, na legalidade e na quantidade do serviço público colocado ao seu dispor. Portanto, a previsão do controle social não é recente, desde a adoção do sistema federativo existem mecanismos de intersindicalização entre as funções do governo.

Na Constituição Federal de 1988, observa-se um grupo de normas que se relacionam com o controle social de maneira instrumental, nos direitos de: associação sem interveniência estatal (art. 5º, XVIII); acesso às informações (art. 5º, XXXIII) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral; devido processo legal; acesso à justiça; vedação à limitação de publicidade dos atos processuais; gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

As previsões constitucionais não se resumem àquelas dispostas no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, tratando também do fortalecimento do princípio geral da transparência, do dever de informar circunstâncias relevantes à administração pública, destacando-se: o dever de disponibilização das contas dos municípios ao contribuinte, para seu exame e controle (art. 31, § 3º); a recomendação de que a lei determinará medidas para o esclarecimento dos consumidores acerca dos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços (art. 150, § 5º); o dever de divulgação mensal do montante de tributos arrecadados, recursos recebidos e receita corrente dos entes federados (art. 162); o dever de publicação pelo Poder Executivo de relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, § 3º).

Há previsão constitucional também em relação à garantia de participação dos trabalhadores e dos empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); explicitação de instrumentos de exercício da soberania popular pelo voto direto mediante plebiscito,

referendo e iniciativa popular (art. 14, I, II e III); explicitação do direito à participação da parte do usuário na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º); possibilidade de denúncia de irregularidades junto ao órgão de controle externo (art. 74, § 2º); caracterização de que a segurança pública constitui responsabilidade de todos (art. 144, *caput*); reserva de iniciativa à sociedade, junto com os Poderes Públicos, para o desenvolvimento de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à seguridade social (art. 194, *caput*); participação na gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); dever de promoção e proteção ao patrimônio cultural brasileiro em colaboração com o Poder Público (art. 216, § 1º); dever de defesa e proteção, juntamente com o Poder Público, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*); dever de assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, em ação conjunta, a sociedade, a família e o Estado (art. 227).

Neste último grupo, observamos que existem diversas formas de intervenção da sociedade, pois há tanto a previsão de participação possível como o plebiscito e a iniciativa popular das leis, além da garantia de participação de trabalhadores e empregados nos órgãos públicos relacionados a seus interesses. Portanto, o que se oferece à sociedade é uma prerrogativa – a sociedade valer-se-á ou não dos mecanismos disponibilizados no texto constitucional (VALLE, 2002). O que se busca é o resgate da perspectiva de controle, pois sua previsão não é nova. Busca-se uma construção, para os fins de controle, em que Estado e sociedade sejam colaboradores na procura de um equilíbrio e também do interesse público (VALLE, 2002).

Observadas as previsões constitucionais do controle social, para que este atue com eficiência na administração pública será necessário que esteja presente desde o início do processo decisório, ou seja, ele será mais eficaz quanto mais próximo estiver da fase de planejamento da opção estratégica escolhida pela administração.

Para que o controle social seja efetivo, é necessário que se identifiquem os meios de participação da sociedade. Primeiramente, deverá ser viabilizado o exercício do controle social no que se refere aos aspectos

técnicos, à transparência, às razões da decisão ou ao método de trabalho (VALLE, 2002).

Os principais instrumentos para estabelecer o controle social são a divulgação de informações, ou seja, a administração deverá transmitir dados e parâmetros técnicos pertinentes, e a interação com a sociedade, que deve tomar conhecimento da matéria técnica ou de fato, seja ela de avaliação de questões suscitadas pelos controladores, com sugestões de modificação no processo decisório, seja a respeito do conteúdo do que já se tenha assentado.

Nesse processo, os dois instrumentos citados no parágrafo anterior estabelecem as responsabilidades da administração por intermédio da Constituição, que confere a ela a possibilidade de ação, e também estabelecem as responsabilidades da sociedade, que é controladora e pode definir quais os elementos de que precisa para o exercício desse controle. Por intermédio desses instrumentos – de divulgação de informações e de interação com a sociedade – o controle social poderá ser feito desde o início da fase de planejamento, ensejando a máxima otimização dos esforços.

Entretanto, deve-se ter o cuidado de definir os mecanismos de controle para que eles não sejam esvaziados de substância nem se transformem em elemento paralisante para a administração pública. Assim, é necessário estabelecer prazos para os procedimentos e interlocutores, além de locais apropriados para a apresentação das informações e dos resultados obtidos pela administração pública (VALLE, 2002).

A definição desses procedimentos tornará mais claros os limites da responsabilidade de cada ator do processo, pois o interesse público em jogo, de um lado, dá voz à sociedade, e do outro, previne o uso egoísta ou irresponsável dos mecanismos de controle.

O importante é assegurar a oferta de oportunidade para o exercício do controle social e da participação popular, pois o objetivo final é o estabelecimento de um diálogo entre administrado e administração, e não um instrumento absoluto de subordinação de um dos agentes ao outro (VALLE, 2002).

### 3.4 Formas de participação popular

A democracia tem como princípios fundamentais a soberania popular, segundo a qual o povo é a única fonte de poder, e a participação direta ou indireta do povo no poder, para que este seja a expressão da vontade popular.

O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal do cidadão nos atos de governo, não se resumindo ao voto em eleições para o Legislativo e o Executivo. O legislador constituinte superou a participação democrática restrita ao período eleitoral para projetá-la em todos os processos sociais e públicos que necessitem de construção interativa de decisões, que respondam aos interesses coletivos ou de um grupo.

Observa-se que a partir do estabelecimento da transparência administrativa se torna propício o desenvolvimento de linhas de atuação administrativa que contam com a participação do administrado. Este deixa de ser um mero espectador passivo ou destinatário da conduta e torna-se agente colaborador na tomada de decisões, fortalecendo o caráter público da gestão administrativa de diálogo aberto.

Há vários exemplos de institutos que oferecem ao cidadão oportunidade de ser ouvido e de participar das decisões administrativas. Como exemplo, podemos citar a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública e o orçamento participativo.

Segundo Moreira Neto (apud, FERRARI, 2005, p. 27):

A coleta de opinião é um processo de participação administrativa aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com os outros administrados e com os do próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa.

A coleta de opinião é um instrumento que tenta recolher vários pontos de vista em relação a determinado assunto para que possam ser

feitos os questionamentos e as considerações pertinentes à questão em discussão e proposta uma solução.

Segundo o entendimento do mesmo autor (apud, FERRARI, 2005, p. 27):

A audiência pública é um processo administrativo de participação aberto aos indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público às decisões de maior aceitação consensual.

A audiência pública tem origem anglo-saxônica, como processo de participação popular, proporcionando o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da administração pública, por meio da exposição de preferências e opções pela população.

Para Oliveira (apud, FERRARI, 2005, p. 37),

[...] as audiências públicas possuem um duplo papel informativo, pois se de um lado propiciam a obtenção de dados por parte do público, de outro levam a Administração a ter acesso a um mais amplo conhecimento sobre a situação no que tange aos interesses dos protegidos envolvidos, o que leva a consolidar uma atuação mais consentânea com os direitos individuais e metaindividuais identificados.

As audiências públicas, por informarem e proporcionarem um espaço de manifestação de opiniões e de aspirações da população, mostram a intenção de o Estado buscar a decisão mais eficaz, embasada na opinião dos agentes eleitos e dos eleitores. Como já foi dito, as decisões pautadas no diálogo refletem melhor os anseios da população e recebem o apoio desta no seu processo de concretização (FERRARI, 2005).

As audiências públicas deverão ser realizadas com base em uma previsão legal da União, do estado ou do município, que define seu processo, finalidade e efeito, conforme o rol de competências previsto na Constituição Federal. Quando sua realização for obrigatória e não

ocorrer, o ato fica viciado com nulidade. Este exemplo pode ser visto nos seguintes diplomas: art. 40, § 4º; art. 43; art. 44 – todos eles constantes do Estatuto da Cidade – e art. 39 da Lei n. 8.666/1993, que pode, inclusive, provocar a nulidade de todos os atos subsequentes, invalidando o processo licitatório.

No entanto, apesar de obrigatória nos casos expostos no parágrafo anterior, a audiência pública não é vinculante, ou seja, o administrador poderá justificar a necessidade de realização da obra ou serviço da maneira pretendida, e realizá-los. Essa realização poderá ser questionável e, nesse caso, a administração deverá provar a necessidade da referida escolha e que esta foi a mais adequada (FERRARI, 2005).

Em geral, os instrumentos participativos – tais como a audiência pública, o debate público e a coleta de opinião – geram a multilateralidade de audiência, exigindo da administração pública não apenas a motivação, mas antes a ponderação, no sentido de equalizar as opiniões, dando-lhes máxima efetividade.

A grande quantidade de experiências em relação ao orçamento participativo dificulta o estabelecimento de um conceito único e consensual. Santos (1998 apud DIAS, 2008) entende esse instrumento como estrutura e processo de participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os investimentos públicos municipais. Para o autor, o orçamento participativo assenta-se sobre três princípios:

- participação aberta dos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias;
- articulação entre democracia representativa e direta, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo;
- definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de caráter mais geral, que se prendem, sobretudo, às necessidades das pessoas (SANTOS, 1998).

Esse processo proporciona uma aprendizagem na tomada de decisões na administração de recursos públicos, tendo como objetivo a melhoria das condições de vida urbana e a justiça social. A participação

permanente, com regras definidas, propicia aos técnicos da administração municipal e às lideranças o conhecimento da localidade em que moram e da dimensão de suas necessidades, que devem ser supridas para o estabelecimento do bem-estar geral.

O formato do orçamento participativo é variável, dependendo do grau de organização e da mobilização da sociedade civil. Depende também do acúmulo de informações locais e do grau de entendimento do partido político que está no governo, do nível de interferência das disputas políticas no governo e na sociedade, das propostas de governo, das culturas políticas e do contexto socioeconômico (SPECK, 2002).

Para que o orçamento participativo possa ser executado, é necessária a aprovação da Câmara de Vereadores. A relação entre orçamento e Câmara é complexa, porque os vereadores se sentem ameaçados com a perda de poder, aumentando a pressão sobre o Executivo e trocando favores para que suas reivindicações sejam atendidas.

Observa-se que a relação entre o Legislativo local e os conselheiros do orçamento participativo é bastante conflituosa. O conflito fica ainda mais acirrado quando a imprensa divulga informações e debates dessas sessões de forma unilateral, fazendo com que esse instrumento caia em descrédito, dificultando a participação do cidadão nos processos de elaboração e execução das políticas direcionadas a seu favor.

### **3.5 Instrumentos processuais utilizados no combate à corrupção**

A utilização adequada dos recursos financeiros do país está diretamente ligada à honestidade do administrador e de seus agentes públicos. Não existe um meio legal de mudar uma pessoa desonesta, o que existe são previsões legais de sanções que podem dificultar ou desestimular os atos de corrupção. Não se pode então dizer que a inexistência de normas é a causa para a persistência da corrupção em nossa sociedade. O direito tem sido suficiente para resolver essas questões e para coibir atos de improbidade e corrupção.

Como exemplos de normas existentes para o combate à corrupção, seja como instrumento de questionamento seja para regular certas

práticas administrativas, temos: o Princípio da Moralidade, disposto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal; a Lei n. 8.429/1992, que combate a improbidade administrativa; a Lei n. 4.717/1965, que trata da Ação Popular, prevista no art. 5º, LXII, da Constituição Federal; a Lei Complementar n. 101/2001, que trata da responsabilidade na gestão fiscal; a Lei n. 7.347/1985, que trata da Ação Civil Pública. Nesta seção, faremos breves comentários a respeito da utilização e da eficácia desses instrumentos.

### **3.5.1 Lei de Improbidade Administrativa**

O legislador, ao criar a Lei n. 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, tinha o intuito de combater atos praticados pelos agentes públicos que de alguma forma causassem prejuízos à administração pública. Nesta lei também há previsão para a punição de pessoas que, mesmo não sendo agentes públicos, tenham de alguma forma obtido vantagens com a improbidade.

Nesse diploma, o legislador preocupou-se em detalhar as hipóteses de improbidade, inclusive nas entidades que vivem à custa de recursos públicos. Há previsão para a punição de quem pratica ato que enriquece seu autor ilicitamente; de quem pratica ato que causa lesão ao erário; de quem pratica ato ofensivo aos princípios administrativos e à ordem urbanística. O legislador estabeleceu o tipo básico e detalhou, exemplificadamente, as possibilidades de ocorrência, não as esgotando.

Essa lei gerou polêmica quanto à sua aplicabilidade em relação aos agentes políticos, que são, antes de tudo, agentes públicos, mas não podem ser enquadrados como tais para não serem punidos pela Lei de Improbidade. A polêmica tornou-se maior ainda com mitigação dada pelo Supremo Tribunal Federal, que por meio do julgamento da Reclamação n. 2.138 tornou a Lei de Improbidade Administrativa inaplicável aos agentes políticos; estes são submetidos à aplicação da Lei n. 1.079/1950.

A limitação constitucional para aplicar sanções de perda de cargo ou função e de suspensão dos direitos políticos dos agentes políticos prejudicou muito a aplicação da Lei n. 8.429/1992. Nos arts. 85 e 86

da Constituição Federal está dito que o presidente da República só perderá o cargo quando for acusado de praticar crime comum (quando será julgado pelo Supremo Tribunal Federal) ou de praticar infrações político-administrativas (nesse caso, será julgado pelo Senado Federal). Essa acusação só pode ser levada a efeito se admitida por dois terços da Câmara dos Deputados, quando acontecerá o processo de *impeachment* ou processo judicial.

A sanção de perda de função também não alcança senadores e deputados federais, pois estes só são afastados de sua função ou têm seus direitos políticos suspensos nas hipóteses taxativamente arroladas no art. 55 da Constituição.

O objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é aplicar sanções aos agentes públicos que cometerem crimes de responsabilidade, sejam eles de baixo ou de alto escalão. O agente público deve responder por cada uma das esferas de responsabilidade previstas no nosso ordenamento jurídico (administrativa, penal, civil e improbidade administrativa), não se falando em *bis in idem*.

Não se pode permitir que agentes políticos tenham prerrogativas de impunidade, sendo excluídos da lista de sujeitos aos quais se aplica a Lei de Improbidade Administrativa, porque o exercício da função pública não deve ser realizado por quem atenta contra a moral administrativa.

### **3.5.2 Lei de Responsabilidade Fiscal**

A ideia de equilibrar os gastos financeiros não é nova. As diretrizes propostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal não seriam necessárias se a Lei Federal n. 4.320/1964 fosse cumprida. No entanto, o costume de repassar dívidas aos sucessores por meio de Restos a Pagar ou cancelar empenhos e precatórios não quitados ensejou o estabelecimento de novos mecanismos para uma gestão responsável, tornando obrigatória uma política de planejamento para a execução do orçamento público para dificultar o gasto sem previsão e o gasto maior do que o permitido, responsabilizando o administrador público pelas despesas ordenadas por ele.

As mudanças propostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal tiveram participação importantíssima na execução adequada do orçamento público, haja vista a arrecadação insuficiente para o cumprimento de todas as metas que precisam ser executadas. Essa lei trouxe a preocupação com o ajuste do orçamento e com a limitação de empenhos, e a redefinição das previsões e das prioridades tornou-se requisito essencial ao equilíbrio das contas públicas.

A ideia de planejamento é bastante presente nesse diploma. Em várias passagens a lei fortalece a necessidade de o administrador planejar e, assim, prever ações e situações, descobrir com precisão o que enseja e como encaixar o uso do recurso público em cada caso. Sem esse planejamento o administrador público não consegue cumprir os ditames da lei.

O planejamento objetivado pela Lei de Responsabilidade Fiscal também abrange a contratação de pessoal, diminuindo a quantidade de cargos efetivos e abrindo a possibilidade de terceirização de serviços públicos, o que tem sido bastante criticado. Houve preocupação de conter a dívida pública, estabelecendo limites da dívida e das operações de crédito.

A transparência também está assegurada no citado diploma, por meio do incentivo à participação popular, com a realização de audiências públicas quando da elaboração de orçamentos e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Um exemplo desse incentivo é o orçamento participativo, audiência em que os cidadãos são convidados a decidir a melhor aplicação do recurso público e que tem como fundamento o preceito contido no inciso XII do art. 29 da Constituição Federal.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os relatórios de informações referentes a receitas e despesas sejam amplamente divulgados nos veículos de comunicação, possibilitando ao cidadão verificar a procedência e a autenticidade das informações divulgadas.

No entanto, apesar do rigor destinado às despesas com pessoal e com o crédito público, essas despesas não tiveram diminuição significativa. Cada eliminação de um cargo efetivo é seguida da criação de vários cargos em comissão, e o limite de endividamento em relação ao PIB também é aumentado.

A questão é que a lei não consegue tornar ético o administrador público que não o é. Este estará sempre pronto a descobrir maneiras de driblar qualquer tipo de fiscalização imposta por lei, porque age em conjunto com outros agentes, dispostos a encobrir o desvio praticado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, bem ou mal, tem cumprido seu papel de equilibrar as contas públicas. Sem ela o quadro financeiro do país teria piorado, sobretudo com a edição de emendas que contrariam seus principais objetivos. Nesse caso, é necessário que seja exigida dos legisladores e dos administradores, num exercício contínuo da cidadania, a observância de princípios constitucionais, como o da razoabilidade, e dos objetivos essenciais da edição de certas leis, fundamentadas no respeito à soberania popular. Quando os administradores agirem com responsabilidade, o cidadão deixará de “pagar a conta”, não sendo prejudicado pelo aumento de impostos, pela redução de investimentos e pelo corte de programas que atendem a sociedade.

### **3.5.3 Ação popular**

Ação popular (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2010) é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para invalidar atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro público. Por essa ação não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade, sendo o beneficiário direto e imediato desta ação o povo.

A ação popular é regulamentada pela Lei n. 4.717/1965, anterior à Constituição Federal de 1988, mas que deve ser entendida à luz do novo texto constitucional. Como primeiro requisito desta ação, observa-se que o ajuizamento só poderá ser feito por cidadão brasileiro no gozo de seus direitos cívicos e políticos, ou seja, eleitor.

O segundo requisito é a ilegalidade ou a ilegitimidade do ato a ser invalidado, ou seja, o ato deve ser contrário ao direito por infringir normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que direcionam a administração pública.

O terceiro requisito diz respeito à lesividade do ato ao patrimônio público, sendo o ato lesivo quando desfaltar o erário ou prejudicar a administração, assim como o que prejudicar bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. A lesividade poderá ser efetiva ou legalmente presumida.

A ação popular tem finalidades preventivas e repressivas à atividade administrativa ilegal e lesiva ao patrimônio público, visando à preservação dos interesses da coletividade. De forma preventiva, a ação poderá ser ajuizada antes que os efeitos lesivos ocorram, e como forma repressiva poderá ser ajuizada após a ocorrência do prejuízo, buscando a reparação do dano.

Outra finalidade é conseguir que sejam corrigidos os atos administrativos realizados pelo poder público. A ação popular possibilita a intervenção do povo na administração e a invalidação de atos que de alguma forma lesem o patrimônio econômico, administrativo, artístico, ambiental ou histórico da comunidade – possibilidade que era dada somente aos órgãos estatais superiores.

Apesar dos benefícios, a ação popular tem sido pouco utilizada. A população, por comodismo, prefere deixar a cargo do Ministério Público suas reivindicações, que são feitas por intermédio da ação civil pública. Nesse sentido, o Ministério Público tem sido utilizado como a “magistratura da cidadania”.

### **3.5.4 Ação civil pública**

É o instrumento processual, disciplinado na Lei n. 7.347/1985, adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e infrações da ordem econômica, protegendo, os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, desde que socialmente relevantes (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2010).

Para melhor compreensão do conceito de ação civil pública, é necessário explicar o que são interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os interesses difusos, conforme definição no art. 81 da Lei n. 8.078/1990, são aqueles de natureza indivisível, cujos titulares são

pessoas determinadas e ligadas por circunstâncias de fato. Os interesses coletivos são os de natureza indivisível, que têm como titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária. Os interesses individuais homogêneos são decorrentes de origem comum, de um grupo determinado e possuidor de um objeto de ação de natureza divisível (MAZZILLI, 2009).

Como exemplo, para fins de ação pública podemos citar ações de proteção ao meio ambiente ajuizadas contra ato ou fato que provoque danos aos elementos (terra, água, ar, flora e fauna) ou nas localidades que necessitem de preservação.

Podemos citar também os casos em que o consumidor (aquele que se utiliza de produtos, atividades ou serviços de outrem, merecendo a proteção do Estado) é lesado, devendo ser protegido por instrumentos como a ação civil pública. O uso desse instrumento limita a ocorrência de danos de qualquer espécie aos consumidores.

No caso de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, que fazem parte do patrimônio cultural, também recebem proteção por intermédio da ação civil pública, que poderá ser proposta pelo Ministério Público, pelas pessoas jurídicas estatais, autárquicas e paraestatais, pelas associações destinadas à proteção do meio ambiente ou à defesa do consumidor, bem como pela Defensoria Pública, que passou a integrar o rol dos legitimados a partir da vigência da Lei n. 11.448/2007.

## **4 Direito comparado**

### **4.1 As diretrizes da União Europeia no exercício da governança pública**

O exercício do controle da administração pública é parte do aperfeiçoamento do Estado, tendência dos países em que a democracia primeiro se estabeleceu. Esta relação entre participação, controle, transparência e boa governança é um dos principais pilares propostos à reflexão no âmbito da União Europeia. A citação a seguir foi retirada

de um documento denominado *Governança europeia: um livro branco* (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001, p. 11-12):

São cinco os princípios em que se baseia a boa governança e as alterações propostas no presente Livro Branco: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Cada um destes princípios é fundamental para a instauração de uma governança mais democrática. São eles que constituem a base da democracia e do Estado de direito nos Estados-Membros, mas aplicam-se a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional, regional e local. São particularmente importantes para que a União possa dar resposta aos desafios salientados no capítulo anterior.

- **Abertura.** As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os Estados-Membros, deverão seguir uma estratégia de comunicação activa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. Este aspecto reveste particular importância para melhorar a confiança em instituições complexas.

- **Participação.** A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até a execução. O reforço da participação criará seguramente uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia.

- **Responsabilização.** É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua acção na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes. Mas é também necessária uma maior clareza e responsabilidade dos Estados-Membros e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for.

- **Eficácia.** As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas da União Europeia sejam

aplicadas de forma proporcionada aos objectivos prosseguidos e que as decisões sejam adoptadas ao nível mais adequado.

- **Coerência.** As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas sectoriais em que a União se tem vindo a basear; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo.

Cada um destes princípios é importante por si só. No entanto, não podem ser postos em prática através de acções separadas. Actualmente, a eficácia das políticas passa por uma maior participação a nível da sua elaboração e aplicação.

A aplicação destes cinco princípios reforça os da *proporcionalidade e da subsidiariedade*. Desde a concepção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a acção (desde o comunitário até ao local) e a selecção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objectivos prosseguidos. Assim, antes de lançar uma iniciativa, é fundamental verificar sistematicamente (a) se é realmente necessária uma acção pública, (b) se o nível europeu se afigura o mais adequado e (c) se as medidas escolhidas são proporcionais aos objectivos.

A União também está a mudar. As suas tarefas abrangem agora a política externa e a defesa, a migração e a luta contra a criminalidade. A União alarga-se para incluir novos membros. Já não será apenas avaliada em termos da sua capacidade para eliminar as barreiras ao comércio ou para realizar um mercado único; actualmente a sua legitimidade depende da participação e do empenhamento.

Tal significa que o modelo linear em que as políticas são da exclusiva responsabilidade dos dirigentes deverá ser substituído por um círculo virtuoso, baseado nas reacções dos interessados, nas redes e na participação a todos os níveis, desde a elaboração das políticas até à sua aplicação.

Pelas características expostas, observa-se que os objetivos desejados, tanto nos países em desenvolvimento quanto naqueles integrantes da União Europeia se aproximam muito, assim como as dificuldades em atingi-los. Nesta situação:

[...] formam um sentimento de pertencimento em relação ao Estado e ao papel da sociedade nas decisões que por ele, em nome desta última são adotadas; criação de uma cultura de participação; formação de uma consciência cidadã que mova o administrado, isoladamente ou por grupos sociais organizados, a darem sua contribuição material ao adequado funcionamento da administração Pública (VALLE, 2002, p. 133).

Uma das maneiras de estabelecer um diálogo maior entre governo e cidadãos, tanto na União Europeia quanto em outros países que estão amadurecendo o regime democrático, tem sido a disponibilização de dados, serviços e um espaço para sugestões em *sites* do governo. Esse tipo de ação tem sido fundamental na atualidade, uma vez que as dificuldades do cotidiano impedem que o cidadão possa dedicar-se mais cuidadosamente ao exercício da cidadania.

Verifica-se que essas mudanças são essenciais para acompanhar a evolução da sociedade, para atender às necessidades dos cidadãos que possuem cada vez menos tempo para dedicar-se a questões de ordem administrativa, além de contribuir para o aperfeiçoamento da democracia, pois incentivam o cidadão a ser cada vez mais participativo.

As facilidades advindas da descentralização da prestação administrativa também favorecem as pessoas que não vão até os órgãos públicos em função da distância em que se encontram destes ou por dificuldade de transporte para fazer esse deslocamento. Disponibilizando dados e serviços de forma *on-line*, cria-se uma situação de maior igualdade entre os cidadãos, além de fortalecer sua integração na vida pública, social, cultural e trabalhista (ESPANHA, 2011).

Outro fator de grande importância advindo da maior disponibilidade de informações é a possibilidade de controle sobre a atuação dos poderes públicos e, de forma mais ampla, sua participação na vida política. A internet favorece a informação dos cidadãos e fomenta sua difusão e seu acesso, facilitando a boa governança e fortalecendo a transparência.

Para que isso ocorra, é necessário que esses serviços sejam disponibilizados de forma organizada, tendo identificação, autenticação, proteção jurídica, acessibilidade, disponibilidade e responsabilidade. É importante também que o Estado possa reunir certas condições, tais como (GAROT, 2006):

- ter um espaço público com vários meios para realizar serviços e operações cotidianas;
- ter liberdade de expressão e navegação sem restrições;
- a existência, nas Assembleias Legislativas, de redes virtuais que possam ser utilizadas pelo público e que compartilhem seus recursos intelectuais (como nas bibliotecas) e de informação;
- a existência da totalidade dos serviços no ambiente virtual para que os cidadãos possam encontrar uma comunidade virtual, aberta e comunicativa (tradução nossa).

Em resumo, será necessária a implantação do que na União Europeia tem sido chamado de E-Governo (ESPANHA, 2008), ou seja, que também sejam disponibilizados no ambiente virtual os serviços e as informações que o cidadão encontra nas repartições públicas. Em países da Europa, como por exemplo a Espanha, já houve a preocupação de elaborar, inclusive, uma lei de acesso eletrônico dos cidadãos aos serviços públicos.

Essa lei permitiu o recebimento de informações e serviços sem filas ou esperas, o que fez com que o cidadão passasse a ver a administração pública como uma entidade a seu serviço, e não como uma burocracia pesada, que exige sempre sacrifício de tempo e o distanciamento imposto pelo espaço que separa a casa dos cidadãos e as respectivas instituições públicas.

A criação de uma administração mais sensível às necessidades dos seus cidadãos proporcionou o desenvolvimento de processos e serviços eletrônicos que interligaram as instituições governamentais. Os países da OCDE identificaram cinco frentes em que se pode aperfeiçoar a administração com a utilização das seguintes ferramentas (ESPANHA, 2008):

- criação de serviços eletrônicos mais adequados às necessidades dos cidadãos e das empresas;
- estreitamento dos vínculos entre serviços tradicionais e serviços eletrônicos para fomentar a inovação dos serviços e garantir acesso a todos os usuários;
- identificação dos processos habituais da administração para ganhar uma economia de escala, reduzindo a duplicação de esforços e propiciando serviços homogêneos;
- medição e demonstração de custos e benefícios das inversões em tecnologia da informação para priorizar e gerir melhor os projetos de governo eletrônico (tradução nossa).
- coordenação adotando uma perspectiva global para todas as iniciativas de governo eletrônico e sua gestão, levando em conta as estruturas existentes e as culturas das instituições governamentais (tradução nossa).

Para que essas ações sejam apresentadas aos usuários de forma homogênea e integrada é necessário fazer uma avaliação mais exaustiva das necessidades e das demandas dos usuários, que, na maioria dos casos, transcendem em muito as visões parciais do governo. Com base nessa avaliação será possível determinar com mais segurança as necessidades, as preferências, as prioridades e a capacidade dos usuários.

Após superar essa etapa de avaliação, a administração pública deverá adotar uma estratégia de mercado, planejada e divulgada segundo estratégias de prestação de serviços e marketing, relacionada às necessidades dos usuários, e oferecer a eles uma administração mais efetiva e acessível.

As necessidades de uma nova maneira de governar vão além dos serviços que a administração pública pode oferecer. É fundamental pensar numa nova estrutura governamental e também em um novo modo de oferecer serviços e produzir, buscando informações e ajuda de vários parceiros. Essa nova maneira de governar é conhecida como governança pública.

## 5 Governança pública: uma proposta de modelo de administração

A governança pública não possui um conceito determinado, o que existe é uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições, de um lado, e as organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, e a sociedade civil (de forma coletiva ou individual), de outro lado.

O significado inicial do termo governança estava ligado ao debate político-desenvolvimentista quando este termo era utilizado para se referir a políticas de desenvolvimento que se orientavam por certos pressupostos estruturais, tais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidades no setor público, necessários ao desenvolvimento das sociedades.

Segundo Löffler (apud KISSLER; HEIDEMANN, 2001) entende-se como governança:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Para a ciência política, a governança pública refere-se a uma mudança na gestão política, que segue uma tendência de recorrer, cada vez mais, à autogestão nos campos social, econômico e político, surgindo, a partir disso, novas formas de gestão dela decorrentes. Nesse sentido, a governança passa a ser entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia, aliando ao novo modelo a negociação, a comunicação e a confiança. Neste novo modelo, as cidades se fortalecem com a cooperação entre o governo, os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de ações que realizam em conjunto. A governança local seria, então, uma forma autônoma de coordenação e cooperação por meio de redes interorganizadas, formadas por

representantes de organizações políticas e/ ou administrativas, associações, empresas e sociedades civis, contando, ou não, com a participação estatal (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A mudança de gestão exigirá um Estado de postura mais cooperativa, que atue em conjunto com a sociedade e com as organizações empresariais, por meio de parcerias estratégicas. Para que isso aconteça, será necessária uma ampla abertura de mercado para as redes de prestação de serviços, mas isso não significa que o Estado estará abrindo mão de sua responsabilidade. O novo modelo exigirá novas formas regulatórias e um novo rearranjo institucional entre Estado, mercado e participações societárias, pois o modelo existente não será compatível com a nova realidade.

As bases desse novo modelo vão surgindo aos poucos. Nesse sentido podemos citar o Projeto de Lei de Acesso a Informação, em que os órgãos públicos deverão dispor em seus *sites* informações em relação ao seu funcionamento. Há também as parcerias público-privadas, como o sistema de concessões, que tem possibilitado ao Estado um modelo mais avançado de contratação administrativa, com maiores garantias de retorno dos investimentos realizados, flexibilização na execução do contrato, repartição de riscos, etc.

O importante, primeiramente, é criar uma cultura de diálogo social, de cooperação entre parceiros sociais. A partir dessa mudança de posicionamento, será possível a criação de redes sociais, que ampliarão as fronteiras de ação, incluindo também empresas privadas, organizações sem fins lucrativos, associações comunitárias e cidadãos individualmente. Assim, a concepção de governança pública e um novo modelo de “comunidade de cidadãos” caminharão lado a lado.

Na prática, a cooperação tornará a produção e a execução de serviços menos onerosa, tendo em vista que a diminuição da margem de lucro e a cooperação feita entre os membros poderão resultar num produto/serviço qualitativa e financeiramente mais competitivo no mercado. Essas alianças e redes sociais podem ser entendidas como um sistema de troca e, por meio do princípio da reciprocidade, cada parceiro, no curso da compensação de interesses, poderá almejar um ganho com base na cooperação.

Um acordo entre os aliados promoverá essa cooperação, criando uma governança pública, aprovada e aceita tanto pelos novos atores participantes quanto pelas organizações criadas por eles (por exemplo, a administração, os sindicatos de empregados, os sindicatos patronais), pois somente assim se obterá o consenso necessário para realizar atividades e objetivos da aliança. Essas alianças sobreviverão, principalmente, mediante a criação de uma cultura de confiança mútua entre os parceiros, e essa cultura não se cria por si só, ela resulta de um longo processo de aprendizagem dos participantes.

A consolidação dessas alianças passa por um processo de coordenação, de trabalho permanente de discussão e comunicação. Para a concretização desse processo não existe uma fórmula ideal – o indispensável é o comprometimento de todos os atores envolvidos de se manterem fiéis às decisões tomadas em conjunto. Além disso, é necessário um controle de desempenho para detectar falhas e corrigi-las em tempo hábil.

Integrar diferentes grupos não é tarefa fácil. A efetividade dessas relações de cooperação depende da criação de um estatuto interno e de sua aplicação. Apesar dos distintos interesses e racionalidades de ação, podem existir valores a serem compartilhados, pois é mais provável que diferentes participantes cooperem em função das expectativas de ganho, bem como da pressão por cooperação advinda da complexidade dos problemas.

Analisando a situação a partir deste ponto, crescerá o entendimento de que cada um dos participantes, isoladamente, seria impotente diante do problema, e somente o trabalho em conjunto apresentaria a solução eficaz para a resolução do problema. A cooperação no ambiente da governança pública produz ação e incentiva a confiança necessária entre os participantes, porque reduz a incerteza gerada pela diferença de interesses e pelo comportamento de outros participantes.

As estratégias políticas conjuntas sobre o mercado de trabalho e emprego fortalecem arranjos institucionais entre os participantes, estabilizando as relações entre eles e fortalecendo a estrutura circular do desenvolvimento da confiança, pois esta não é apenas o resultado desejado da cooperação, mas também seu pressuposto.

A capacidade estratégica advinda do desenvolvimento da confiança pode ser exemplificada também por uma rede de fios e nós, em que os fios representam as expectativas, os objetivos e as demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios participantes e suas ações conjuntas. Juntos, eles constituem a estrutura de uma rede. A rede tem a função de reunir participantes com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, viabilizando seu trabalho conjunto. Os participantes estão presos à rede, ou seja, não podem agir de acordo com seus interesses particulares tanto quanto talvez gostariam, ao contrário, devem se sujeitar aos processos de negociação, aceitar os resultados negociados e ajustar-se uns aos outros. Essa inter-relação fortalece essas alianças, assegurando sua sobrevivência e crescimento (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Contudo, observamos que a construção de alianças nem sempre é simples. Nas redes sociais associadas e nas alianças, em vista de seu dinamismo e funcionamento próprios, todos os participantes devem se envolver em processos de aprendizagem, tendo em vista que estes abrem espaço para um novo modelo de conduta, diferente daquele preconizado pelos modelos hierárquicos.

Os participantes que integram as redes sociais associadas ou algo semelhante) e as alianças seriam reunidos em função da organização a que pertencem, porém não representando apenas esta organização, mas também mobilizando e convencendo seus membros para o trabalho cooperativo com terceiros.

Portanto, a governança precisa ser conquistada, e não imposta. Ela tem origem num processo de troca que oscila entre o topo e a base em toda a organização. Assim, essa nova cultura, construída por meio de uma reformulação no código de conduta dos participantes da governança, não deverá ser aplicada somente à estrutura da governança, devendo ser estendida às organizações participantes, pois desse modo os parceiros irão construir de forma efetiva as bases para o desenvolvimento de uma confiança mútua.

## 6 Conclusão

O combate à corrupção deve envolver várias frentes, pois a elaboração de normas e sua previsão constitucional não têm sido suficientes para garantir a efetiva aplicação destas. Devem-se aumentar as medidas preventivas e conscientizar a população para exigir de seus representantes uma atuação condizente com suas atribuições.

A punição aos responsáveis por prática de corrupção precisa ser eficaz e intimidatória. A certeza da punição e o rigor das penas aplicadas inibirão o comportamento antiético dos agentes públicos e servirão de exemplo para o restante da população.

Essa mudança de conduta só será ensejada por um controle sistemático da corrupção. Para isso, o primeiro passo a ser dado é mostrar os custos que a corrupção traz para a economia, para os programas sociais e para a política em geral, esclarecendo a sociedade a respeito do quanto a corrupção é prejudicial ao seu desenvolvimento.

O combate mais efetivo da corrupção deve atacar também as causas estruturais e institucionais, buscando o aperfeiçoamento dos meios de controle existentes e o incentivo à participação da mídia, das organizações da sociedade civil e dos setores da iniciativa privada como verdadeiros atores no controle da corrupção.

Percebe-se, com base no que foi exposto em todo o texto, que a elaboração de outros mecanismos não será suficiente para frear a corrupção se não houver um engajamento da população nesse sentido. O problema maior, na verdade, tem sido o déficit de uma cidadania militante pela população.

Infelizmente, os casos de corrupção multiplicam-se porque a sociedade não dispõe de cidadania para ter uma participação social concreta. A participação social cidadã faz com que a administração pública planeje e execute suas ações tendo como prioridade o atendimento às necessidades da população. Quando não existe tal cobrança e a sociedade não é consciente de seus deveres e direitos, o resultado é uma administração pública voltada para interesses clientelistas e uma população carente,

sem o atendimento de suas necessidades mais básicas, sem perspectivas de alteração deste quadro.

Como demonstramos nesta monografia, o Brasil já possui base constitucional e normativa para uma participação popular concreta. No entanto, a previsão normativa e o trabalho realizado pelos Tribunais de Contas, pela Controladoria-Geral da União e pelas ouvidorias, apesar de obter resultados importantes, não têm sido suficientes para diminuir os índices de corrupção.

A falta de um engajamento da população nesse sistema mostra que necessitamos muito mais de um projeto pedagógico voltado para o ensino e para a prática da cidadania do que de um novo marco regulatório que incentive essa prática.

Por fim, percebe-se que a corrupção é uma das questões mais preocupantes da política brasileira, porque prejudica o gestor probo e a boa gestão dos recursos públicos; favorece pessoas e grupos privados em detrimento do bem comum; viola normas éticas estabelecidas e desqualifica o exercício da política. Lamentavelmente, a corrupção deixou de ser notícia das páginas policiais para se tornar uma questão política de âmbito nacional. Daí ser necessário combatê-la, utilizando os instrumentos de que já dispomos e incentivando a participação dos cidadãos como verdadeiros fiscais dos atos da administração pública e de seus gestores.

É fundamental instituir o governo eletrônico, pois este possibilitaria acesso instantâneo a todas as informações sobre as ações administrativas, propiciando aos administrados, cidadãos contribuintes ou não, o exercício do controle da cidadania sobre todas as ações do Estado. O aumento de informações e de participação da população na vida pública aos poucos trará à sociedade a vontade de exercer uma cidadania mais militante. Com essa tomada de consciência os cidadãos sentirão necessidade de fazer parte de todo o sistema administrativo.

A participação cidadã militante trará as bases para um modelo administrativo calcado na governança pública, em que povo e governo estarão unidos no planejamento e na execução de ações que visem ao bem-estar e ao desenvolvimento de todos, não permitindo a coexistência

de sistemas paralelos de administração nem de agentes públicos ou privados que obtenham benefícios com atos de corrupção. O engajamento e a união entre as pessoas poderão nos dar um futuro diferente, em que o desenvolvimento e a educação de qualidade estarão presentes em todo o país.

## Referências

ASSIS, J. C. de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BASTOS, G. F. P. **A aplicabilidade das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa**. In: 2<sup>o</sup> Concurso de Monografias da CGU – Controladoria-Geral da União. Vitória, 2007. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia-2007/Universitarios/MH-13EG/CGU\\_MONOGRAFIA.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia-2007/Universitarios/MH-13EG/CGU_MONOGRAFIA.pdf)>. Acesso em: 22/05/2011.

BOBBIO, N. **El tiempo de los derechos**. Madrid: Editorial Sistema, 1991.

BRANDÃO, A. J. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, Renovar, 1951.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10/03/2011.

———. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação – Rcl. 2138/DF – Distrito Federal**. Reclamante: União. Reclamados: Juiz singular substituto da 14<sup>a</sup> Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da AC 1999.34.00.016.727-9 do Tribunal Regional da 1<sup>a</sup> Região. Relator: Ministro Nelson Jobin. Brasília, 13 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282138%2ENUME%2E+OU+2138%2EACMS%2E%29%28%40JULG+%3E%3D+20070101%29%28%40JULG+%3C%3D+20071220%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 15/05/2011.

———. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15/05/2011.

———. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 08/02/2011.

———. **Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm)>. Acesso em: 15/12/2010.

———. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 14/05/2011.

———. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm)>. Acesso em: 10/03/2011.

———. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 12/04/2011.

———. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 14/05/2011.

———. **Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Altera o art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 d. julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm)>. Acesso em: 14/05/2011.

———. Senado Federal, RJ. **Obras completas de Rui Barbosa.** V. 41, t. 3, 1914.

———. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Monografias vencedoras:** perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília, 2002.

CALLADO, A. L. C.; PAIVA, R. M. M. **O controle social na administração pública:** propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/6ef2f8f287f6699403256e4d006f73aa/44db6b4f7219f66d03256fc7006010bb/\\$FILE/NT000A532E.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/6ef2f8f287f6699403256e4d006f73aa/44db6b4f7219f66d03256fc7006010bb/$FILE/NT000A532E.pdf)>. Acesso em: 10/06/2011.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARTA DO ESCRIVÃO PERO VAZ DE CAMINHA. 1500. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/BrasildasLetras/mod1\\_01.html](http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/BrasildasLetras/mod1_01.html)>. Acesso em: 01/06/2011.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança europeia**: um livro branco. Bruxelas, 2001. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001\\_0428pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf)>. Acesso em: 03/04/2011.

COSTA, H. P. Corrupção e improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público: Alagoas**, n. 15, jan.-/jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15970-15971-1-PB.pdf>>. Acesso em: 04/04/2011.

DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DIAS, N. **Orçamento participativo**: animação cidadã para a participação política. 1. ed. Lisboa: SIG, 2008. Disponível em: <[http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Livro\\_OP\\_AF\\_web.pdf](http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Livro_OP_AF_web.pdf)>. Acesso em: 05/06/2011.

DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. 1. ed. Instituto Antônio Houaiss. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ESPAÑA. Instituto Nacional de Administración Pública: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). **E-Gobierno para um Mejor Gobierno**. Traducción de Teodoro Sancristan. Madrid, 2008.

\_\_\_\_\_. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Exposición de Motivos. Disponível em: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l11-2007.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l11-2007.html)>. Acesso em: 30/05/2011.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. v. 1. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FERRARI, R. M. M. N. **Direito municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRAZ, S. O controle da administração pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, n. 188, p. 66.

FERREIRA, S. de A. A moralidade na principiologia da atuação governamental. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 220, Renovar, 2000.

FLORIANI, Dimas. **Cidadania**: um conceito. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/genero/cartilhagenero/conceito.html>>. Acesso em: 09/06/2011.

GAROT, M. J. De la administración electrónica a uma democracia digital. **Revista Direito GV**, v. 2, n. 1, p. 89-110, jan.-jun. 2006.

GORDILLO, A. **La administración paralela**: el parasistema jurídico-administrativo. 3ª reimpressão. Madrid: Civitas, 2001.

GOMES, R. B. P.; LUNA, V. F. A Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicação aos agentes políticos na atualidade. **Thesis São Paulo**, ano IV, v. 7, p. 95-114, 1º semestre, 2007. Disponível em: <[http://www.cantareira.br/thesis2/atual/thesis7\\_improbidade.pdf](http://www.cantareira.br/thesis2/atual/thesis7_improbidade.pdf)>. Acesso em: 17/05/2011.

HARADA, K. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Jus Navegandi: Revista Eletrônica de Direito**. jan. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1354/comentarios-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 06/06/2011.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUNIOR, W. P. M. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 2006.

LAFER, C. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, São Paulo, maio-ago. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 22/03/2011.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, H. L.; WALD, A.; MENDES, G. F. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

OLIVEIRA, G. H. J. de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 153-167, jul.-set. 1997. Disponível em: <[http://www.advcom.com.br/artigos/pdf/as\\_adiencias\\_publicas\\_e\\_o\\_processo.pdf](http://www.advcom.com.br/artigos/pdf/as_adiencias_publicas_e_o_processo.pdf)>. Acesso em: 21/05/2011.

PINTO, F. B. M. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, C. L. A. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática. **Boletim de Direito Administrativo**, n. 8, ago. 1998.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, n. 12, v. 26, p. 461-510, 1998, Sage Publications.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SARMENTO, G. Aspectos da investigação dos atos de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público: Alagoas**, Maceió, MPE/AL, n. 1, jan.-jun. 1999.

SOBRINHO, A. de B. C.; ARAÚJO, A. J. B. A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais. **Revista Jus Navigandi: Revista Eletrônica de Direito**, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2522/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-em-linhas-gerais>>. Acesso em: 06/06/2011.

SPECK, B. W. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. 224 p. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2567>>. Acesso em: 30/05/2011.

TÁCITO, C. Moralidade administrativa. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.). **Ética no direito e na economia**. São Paulo: Pioneira: Academia Internacional de Direito e Economia, 1999.

TANZI, V.; DAVOODI, H. Corruption, public investment, and growth. **IMF Working Paper**, WP 97/139. Washington, D. C: International Monetary Fund, Oct. 1997. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3113/1/relatorio\\_corrupcao\\_custos\\_economicos.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3113/1/relatorio_corrupcao_custos_economicos.pdf)>. Acesso em: 05/06/2011.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

ZIVIANI, J. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. **Revista Jus Navegandi: Revista Eletrônica de Direito**, nov. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6026/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 06/06/2011.

